

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1. 1 Latar Belakang

Pembangunan infrastruktur merupakan salah satu kegiatan yang saat ini sedang gencar dilakukan, seperti pembuatan jalan tol, rumah susun, fasilitas pelayanan seperti rumah sakit, sekolah dan sarana prasarana lainnya. Banyaknya kegiatan pembangunan infrastruktur ini sejalan dengan bertambahnya jumlah penduduk dari tahun ke tahun. Kebutuhan akan pembangunan tentu harus didukung dengan kesediaan sumber daya yang dibutuhkan, salah satunya yaitu ketersediaan bahan bangunan seperti tanah, pasir, batu dll. Material tersebut menjadi salah satu komponen penting dalam pembangunan sehingga kebutuhannya akan terus bertambah sejalan dengan banyaknya kegiatan pembangunan.

Untuk memenuhi kebutuhan akan material pembangunan, muncul adanya kegiatan pertambangan batuan atau lebih dikenal dengan galian c diberbagai tempat. Pertambangan sendiri menurut Undang-Undang Nomor 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara Pasal 1 dapat diartikan sebagai sebagian atau seluruh tahapan kegiatan dalam rangka penelitian, pengelolaan dan pengusahaan mineral atau batubara yang meliputi penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, pengangkutan dan penjualan, serta kegiatan pascatambang. Berdasarkan definisi tersebut, pertambangan ini mencakup kegiatan yang dilakukan dalam usahanya untuk memanfaatkan kekayaan alam melalui berbagai proses.

Menurut Undang-Undang Nomor 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, pertambangan mineral sebagaimana dimaksud pada ayat satu (1) huruf a pertambangan digolongkan atas :

1. Pertambangan mineral radio aktif
2. Pertambangan mineral logam
3. Pertambangan mineral bukan logam
4. Pertambangan batuan

Sementara itu material yang tergolong dalam pembagian jenis pertambangan tersebut dijelaskan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara Pasal 2 ayat (2) diantaranya :

- a. Mineral Radioaktif meliputi radium, thorium, uranium, monasit, dan bahan galian radioaktif lainnya;
- b. Mineral Logam meliputi litium, berilium, magnesium, kalium, kalsium, emas, tembaga, perak, timbal, seng, timah, nikel, mangan, platina, bismuth, molibdenum, bauksit, air raksa, wolfram, titanium, barit, vanadium, kromit, antimoni, kobalt, tantalum, cadmium, galium, indium, yttrium, magnetit, besi, galena, alumina, niobium, zirkonium, ilmenit, khrom, erbijum, ytterbijum, dysprosium, thorium, cesium, lanthanum, niobium, neodimium, hafnium, scandium, aluminium, palladium, rhodium, osmium, ruthenium, iridium, selenium, teluride, strontium, germanium, dan zirconium;

c. Mineral Bukan Logam meliputi intan, korundum, grafit, arsen, pasir kuarsa, fluorspar, kriolit, yodium, brom, klor, belerang, fosfat, halit, asbes, talk, mika, magnesit, yarosit, oker, fluorit, ball clay, fire clay, zeolit, kaolin, feldspar, bentonit, gipsum, dolomit, kalsit, rijang, pirofilit, kuarsit, zirkon, wolastonit, tawas, batu kuarsa, perlit, garam batu, clay, dan batu gamping untuk semen;

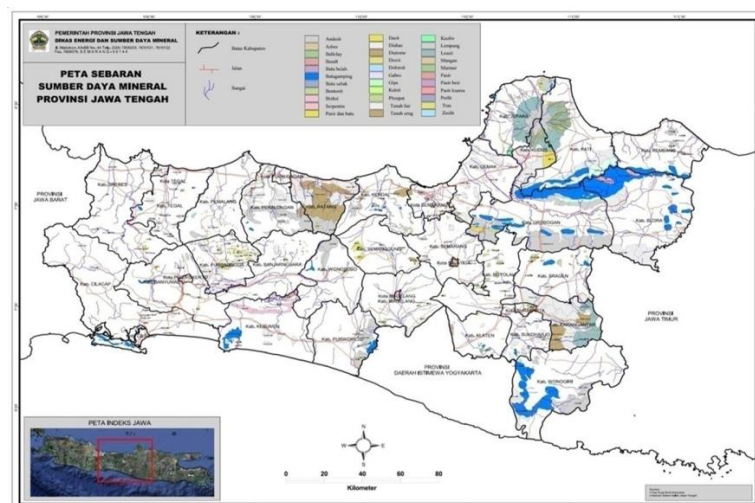
d. Batuan meliputi pumice, tras, toseki, obsidian, marmer, perlit, tanah diatome, tanah serap (fullers earth), slate, granit, granodiorit, andesit, gabro, peridotit, basalt, trakhit, leusit, tanah liat, tanah urug, batu apung, opal, kalsedon, chert, kristal kuarsa, jasper, krisoprase, kayu terkersikan, gamet, giok, agat, diorit, topas, batu gunung quarry besar, kerikil galian dari bukit, kerikil sungai, batu kali, kerikil sungai ayak tanpa pasir, pasir urug, pasir pasang, kerikil berpasir alami (sirtu), bahan timbunan pilihan (tanah), urukan tanah setempat, tanah merah (laterit), batu gamping, onik, pasir laut, dan pasir yang tidak mengandung unsur mineral logam atau unsur mineral bukan logam dalam jumlah yang berarti ditinjau dari segi ekonomi pertambangan;

Material yang umumnya digunakan pada kegiatan pembangunan proyek masuk dalam kategori batuan. Sebelum mengenal istilah batuan, masyarakat mungkin lebih sering mendengar istilah Galian C, namun sejak adanya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, istilah Galian C sudah tidak digunakan lagi dan diganti dengan istilah 'Batuan'. Pertambangan batuan banyak ditemukan di berbagai daerah di Indonesia, salah satunya di Jawa Tengah hal tersebut juga didukung dengan persebaran sumberdaya mineral yang cukup merata diberbagai kabupaten/kota. Menurut data

yang dikeluarkan oleh Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) Provinsi Jawa Tengah pada tahun 2017 persebaran sumberdaya mineral cukup merata di seluruh wilayah kabupaten/kota di Jawa Tengah. (Lihat gambar 1)

Gambar 1.1

Peta Sebaran Sumber Daya Mineral Provinsi Jawa Tengah



Sumber :Dokumen Sebaran Mineral Provinsi Jawa Tengah (2020)

Melalui peta persebaran tersebut, dapat dilihat bahwa penyebaran sumberdaya mineral dan batuan di Provinsi Jawa Tengah hampir merata meskipun dengan jumlah yang berbeda. Provinsi Jawa Tengah memiliki cadangan batuan yang cukup banyak, hal dapat dilihat pada Neraca Sumber Daya dan Cadangan yang dikeluarkan oleh Dinas ESDM Provinsi Jawa Tengah pada Tahun 2017.(Lihat Tabel 1).

Tabel 1.1  
Neraca Sumber Daya dan Cadangan Tahun 2017

NO	KOMODITAS	JUMLAH SUMBER DAYA	CADANGAN		JUMLAH CADANGAN	PRODUKSI	SISA CADANGAN
			TERKIRA	TERBUKTI			
1	Tanah Urug	35.592.082.574	-	3.205.780.497	3.205.780.497	22.820.111	3.182.960.386
2	Sirtu	9.286.802.523	-	5.735.936.498	5.735.936.498	17.347.194	5.718.589.304
3	Andesit	7.003.107.787.911	-	2.506.567.749	2.506.567.749	6.395.423	2.500.172.326
4	Batugamping	169.314.000.000	-	955.551.769	955.551.769	2.522.150	953.029.619
5	Basalt	319.447.537	-	15.928.616	15.928.616	1.829.158	14.099.458
6	Tras	698.368.373	-	37.914.822	37.914.822	2.838.635	35.076.187
7	Feldspar	357.000.000	-	74.342.193	74.342.193	386.800	73.955.393
8	Pasir kuarsa	2.341.412.085	-	2.718.571	2.718.571	79.500	2.639.071
9	Marmer	278.600.000	9.300.000	85.500	9.385.500	18.000	9.367.500
10	Talk	32.000	16.000	-	16.000	3.000	13.000
11	Diorit	1.098.000.000	387.000.000	2.225.868	389.225.868	742.000	388.483.868
12	Clay	11.926.940.879	363.000.000	910.369	363.910.369	253.545	363.656.824

Sumber : Dokumen Komoditas Mineral Jawa Tengah (2020)

Banyaknya cadangan batuan menjadi salah satu potensi ekonomi yang cukup menjanjikan selain bisa menjadi sumber perekonomian bagi masyarakat, adanya pertambangan batuan juga menjadi pemasukan bagi pemerintah daerah kabupaten/kota melalui pajak daerah. Namun, kegiatan pertambangan batuan ini juga beresiko merusak lingkungan jika tidak dilakukan tanpa kajian yang tepat. Oleh karena itu semua kegiatan pertambangan harus memiliki izin termasuk pertambangan batuan. Hal ini untuk memastikan kegiatan pertambangan dilakukan dengan benar dan tetap menjaga keberlanjutan lingkungan sekitarnya. Pengaturan perizinan pertambangan di wilayah Jawa Tengah diatur dalam Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral di Provinsi Jawa Tengah BAB V Perizinan Sub Urusan Mineral dan Batubara Bagian Kesatu yang memuat mengenai Izin Usaha Pertambangan. Bab tersebut berisi mekanisme pengajuan izin hingga kewajiban serta hak dari pemegang izin pertambangan. Untuk mengajukan izin pertambangan batuan, pemohon harus memenuhi persyaratan yang ada mulai dari persyaratan administrasi, teknis, lingkungan hingga finansial. Persyaratan tersebut juga dibedakan tergantung izin apa yang ingin di ajukan yaitu Izin Usaha Pertambangan Eksplorasi atau Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi.

Persyaratan administrasi sendiri agak berbeda, hal ini tergantung pada siapa yang mengajukan, terdapat perbedaan bagi Badan Usaha, Koperasi, Perorangan, Perusahaan Firma dan Perusahaan Komanditer. Terdapat beberapa perbedaan kecil

dalam persyaratan administrasinya, seperti contohnya bagi pemohon perseorangan persyaratan administrasinya lebih sedikit dibandingkan pemohon dari Badan Usaha, Koperasi maupun Perusahaan Firma dan Komanditer. Bagi pemohon perseorangan tidak perlu menyertakan Akte pendirian usaha maupun daftar pengurus dan pemegang saham seperti yang diajukan oleh pemohon lainnya.

Sementara itu, untuk persyaratan teknis lebih kepada teknis untuk pertambangannya seperti peta Wilayah Izin Usaha Pertambangan (WIUP), laporan studi kelayakan, dokumen rencana reklamasi, hingga rencana pembangunan sarana dan prasarana penunjang kegiatan. Persyaratan teknis ini lebih kepada jaminan dalam penyelenggaraan usaha pertambangan akan dilakukan sesuai dengan kaidah kelayakan serta menjamin reklamasi dan pengelolaan pasca tambangnya.

Persyaratan lainnya yaitu persyaratan lingkungan dimana dokumen yang dibutuhkan adalah pernyataan kesanggupan pemenuhan ketentuan perundang-undangan yang dituangkan dalam dokumen Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) maupun dalam dokumen Upaya Pengelolaan Lingkungan dan Upaya Pemantauan Lingkungan (UKL-UPL). Persyaratan yang terakhir yaitu persyaratan finansial yang mana pemohon diwajibkan memenuhi persyaratan seperti menyertakan bukti penempatan jaminan dan membayar biaya pencadangan wilayah bagi pemohon IUP Eksplorasi. Sementara untuk pemohon IUP Operasi Produksi wajib menyertakan laporan keuangan tahun terakhir yang telah diaudit oleh akuntan publik bagi badan usaha. Seluruh persyaratan tersebut kemudian diajukan kepada Dinas Penanaman

Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Provinsi Jawa Tengah dan akan diproses untuk disetujui atau ditolak.

Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral di Provinsi Jawa Tengah mulai aktif belaku pada akhir Tahun 2016 dan dimulai pula pemindahan kewenangan pengeluaran izin pertambangan batuan dari yang sebelumnya ada di Pemerintah Kabupaten ke Pemerintah Provinsi. Izin pertambangan batuan sendiri dikeluarkan oleh Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) Provinsi Jawa Tengah. Kewenangan untuk mengeluarkan izin pertambangan sendiri berada di tangan pemerintah Provinsi sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Pasal 14 ayat (1) yang berbunyi “ Penyelenggaraan Urusan Pemerintah bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara pemerintah pusat dan Daerah Provinsi”, lebih lanjut pada bagian Lampiran Pembagian Urusan Pemerintahan Konkuren Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota huruf CC mengenai Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral.

Mulai akhir tahun 2016 proses perizinan pertambangan batuan sepenuhnya berpindah dari Pemerintah Kabupaen ke Pemerintah Provinsi, pada Juni 2018 Dinas ESDM Provinsi Jawa Tengah mengeluarkan rekap permohonan izin pertambangan,



dimana pada 6 bulan awal di tahun 2018 terdapat 326 permohonan izin yang diterima.(Lihat Table 2)

Tabel 1.2

Rekap Izin Pertambangan di Provinsi Jawa Tengah (Update Juni 2018)

No	Jenis Permohonan	Jumlah
1	Wilayah Izin Usaha Pertambangan (WIUP)	113
2	Izin Usaha Pertambangan Eksplorasi	69
3	Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi	66
4	Perpanjangan Izin Usaha Pertambangan Eksplorasi	15
5	Perpanjangan Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi	63
Jumlah		326

Sumber : Dokumen Rekap Izin Pertambangan di Provinsi Jawa Tengah (2019)

Keberadaan pertambangan ini menjadi salah satu pendapatan asli daerah yang cukup tinggi terutama di daerah yang banyak terdapat pertambangan. Namun hal ini tidak berlaku bagi pertambangan tanpa izin (PETI), karena keberadaannya yang tanpa izin tentu akhirnya tidak mendapat pengawasan dan tidak bisa memberikan masukan pada pendapatan asli daerah. Sementara itu, Kementerian ESDM dalam Kompasiana (20/06/2019) menyebutkan bahwa negara mengalami kerugian karena kehilangan penerimaan dari sektor pertambangan sebesar Rp 318 Triliun untuk komoditas emas sedangkan untuk komoditas non emas, negara mengalami kerugian sebesar Rp 315

Miliar. Jumlah tersebut berasal 8.683 titik pertambangan ilegal yang berhasil di indikasi oleh Dirjen Pembina Pengawasan Ketenagakerjaan (PPK), titik-titik tersebut tersebar di 352 lokasi dengan luas mencapai 500 ribu hektar (Ha), dimana 37% merupakan aktivitas penambangan pasir dan baru, serta 25% penambangan emas.

Besarnya kerugian tersebut tidak termasuk kerusakan yang disebabkan kegiatan pertambangan ilegal. Penambang ilegal biasanya akan meninggalkan lahan jika sudah selesai menambang tanpe melakukan reklamasi lahan. Pada akhirnya reklamasi lahan ditangani oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan dengan menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Melihat fakta tersebut tentu sangat disayangkan, dimana negara mengalami kerugian tetapi harus mengeluarkan anggaran yang tidak sedikit untuk melakukan reklamasi akibat pertambangan ilegal. Dilansir dari [katadata.co.id](http://katadata.co.id), Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sebesar Rp 290 Miliar untuk melakukan reklamasi, dengan anggaran tersebut Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan hayan bisa menangani reklamasi dua hingga tiga lokasi setiap tahunnya dengan luas 8-12 hektar (Ha).

Keberadaan pertambangan tanpa izin ini sebenarnya bukan merupakan kasus baru, Sejak tahun 2016 sampai tahun 2017 setidaknya ada 432 pertambangan tanpa izin di Jawa Tengah. (Lihat Tabel 3)

Tabel 1.3

## Pertambangan Tanpa Izin di Provinsi Jawa Tengah

No	Tahun	Jumlah Pertambangan Tanpa Izin
1	2016	266
2	2017	166
Jumlah		432

Sumber : Dokumen PETI di Jawa Tengah (2019)

Dinas ESDM Provinsi Jawa Tengah sebagai pihak yang menangani urusan pertambangan melakukan tidak lanjut atas kegiatan pertambangan tanpa izin (PETI) yang ada di Jawa Tengah. Penindakan pertambangan tanpa izin ini berdasarkan laporan dari masyarakat maupun hasil penemuan Dinas ESDM. Pada tahun 2018 Dinas ESDM Provinsi Jawa Tengah menindak 107 pertambangan tanpa izin (PETI) yang tersebar di 9 wilayah cabang dinas ESDM Jawa Tengah. (Lihat table 4)

Jumlah ini terbilang cukup banyak dimana jika dibandingkan dengan jumlah izin yang dikeluarkan Dinas ESDM pada tahun yang sama (Lihat tabel 1.2) terdapat 326 izin yang dikeluarkan dan pada tahun yang sama ada 107 tambang tanpa izin yang ditindaklanjuti oleh Dinas ESDM.

Tabel 1.4

## Rekap Hasil Tindak Lanjut Sidak PETI 2018

No	Wilayah Cabang Dinas	Jumlah PETI	Luas (Ha)
1.	Sewu Lawu	17	15,46
2.	Ungaran Telomoyo	7	18,458
3.	Slamet Selatan	8	21
4.	Slamet Utara	13	3,2
5.	Solo	12	18,86
6.	Serayu Selatan	12	14,44
7.	Kendeng Muria	16	12,30
8.	Kendeng Selatan	7	15,60
9.	Serayu Utara	16	14,70
Total		107	134,02

Sumber : Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral Provinsi Jawa Tengah (2019)

Pertambangan tanpa izin (PETI) ditemukan hampir disemua wilayah kabupaten/kota, salah satunya di Kabupaten Brebes. Kabupaten yang terletak di ujung barat Provinsi Jawa Tengah ini cukup banyak ditemui Pertambangan tanpa izin (PETI) yang beroperasi. Maraknya Pertambangan tanpa izin (PETI) disinyalir karena banyaknya permintaan akan hasil pertambangan batuan seperti pasir, tanah urug dan batu untuk kegiatan proyek yang memang banyak dilakukan salah satunya yaitu pembangunan jalan tol Kanci-Pejagan yang dilakukan pada tahun 2010 dan tol pejagan pemalang pada tahun 2016.

Gambar 1.2

Pertambangan Tanpa Izin di Kecamatan Banjarharjo Kabupaten Brebes



Sumber : Dokumentasi Pribadi (2020)

Pertambangan tanpa izin seperti gambar di atas banyak ditemui di wilayah Kabupaten Brebes, para penambang tanpa izin ini bekerja secara berkelompok sekitar 5-10 orang dan bekerja dengan secara manual menggunakan alat-alat sederhana seperti linggis, palu dll. Keberadaan pertambangan tanpa izin ini sebenarnya cukup mengganggu, mulai dari membuat hilangnya kawasan hijau, hilangnya daerah resapan, selain itu juga karena hilangnya lahan resapan membuat air hujan yang turun langsung mengalir ke jalan dan turut membawa material seperti lumpur dan batu, sehingga membuat jalan menjadi licin dan membahayakan pengendara. Muatan hasil tambang yang dibawa truk juga tidak ditutup dengan terpal sehingga seringkali berjatuhan di jalan, hal tersebut tentu sangat mengkhawatirkan mengingat banyak

pengendara lain yang menggunakan jalan yang sama sehingga beresiko menimpa pengendara lain disekitar truk.

Melimpahnya potensi bahan galian di wilayah Kabupaten Brebes sebenarnya bisa menjadi potensi bagi pendapatan daerah melalui pajak daerah yang dibayarkan oleh pengusaha tambang. Menurut data Dinas ESDM Provinsi Jawa Tengah dalam Potensi serta Neraca Sumber Daya dan Cadangan Jawa Tengah Tahun 2017 Kabupaten Brebes memiliki 4.856.761 Ton Sirtu (Pasir Pasang, Pasir Gunung, Pasir Sungai), tentu itu bukanlah jumlah yang sedikit dan seharusnya bisa menjadi ladang perekonomian baik bagi masyarakat sebagai pengusaha tambang maupun pekerja, dan menjadi pendapatan daerah melalui pajak yang dibayarkan oleh pengusaha tambang.

Upaya pemanfaatan sumber daya melalui pertambangan ini menjadi harapan besar bagi berbagai pihak, namun hal ini tidak bisa terwujud jika yang terjadi justru maraknya pertambangan ilegal yang beroperasi tanpa izin. Berbagai resiko dan kerugian yang ditimbulkan dari pertambangan tanpa izin tentu tidka boleh diabaikan. Kenyataan bahwa banyak sekali ditemui pertambangan tanpa izin sampai sekarang menjadi tamparan keras bagi pemerintah sebagai pihak yang memiliki kewenangan, mengapa sampai saat ini masih banyak ditemui pertambangan tanpa dan bahkan sudah beroperasi cukup lama. Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral di Provinsi Jawa Tengah sebagai pedoman dalam penyelenggaraan perizinan

pertambangan di Jawa Tengah yang seharusnya dipahami dan dilaksanakan dengan harapan semua kegiatan pertambangan batuan di wilayah Jawa Tengah memiliki izin dan beroperasi sesuai dengan peraturan yang berlaku. Namun yang terjadi saat ini masih banyak ditemui pertambangan batuan ilegal yang beroperasi di banyak wilayah di Jawa Tengah salah satunya di Kabupaten Brebes, lalu apa yang salah? Padahal seperti yang disebutkan sebelumnya Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral di Provinsi Jawa Tengah dalam kasus ini peraturan mengenai perizinan pertambangan telah berlaku sejak akhir tahun 2016, dan itu merupakan waktu yang cukup lama. Apakah dalam proses implementasi kebijakannya belum optimal? Atau terdapat hambatan dalam implementasi kebijakan tersebut?

Berangkat dari masalah tersebut kemudian menjadi acuan peneliti untuk melakukan penelitian mengenai Implementasi proses perizinan pertambangan batuan di Kabupaten Brebes untuk melihat sebenarnya mengapa implementasi perizinan pertambangan batuan di Kabupaten Brebes belum optimal.

## 1. 2 Rumusan Masalah

Rumusan masalah merupakan batasan yang digunakan oleh penulis untuk membatasi pola pikir dan memfokuskan permasalahan penelitian yang akan di bahas. Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan maka rumusan masalahnya adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana implementasi proses perizinan pertambangan batuan di Kabupaten Brebes?

## 1. 3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian merupakan fokus yang ingin didapat berdasarkan hasil penelitian pada tujuan penelitian ini memuat upaya pemecahan dan rencana jawaban terhadap masalah penelitian. Berdasarkan latar belakang rumusan masalah yang ada, maka tujuan penelitian yaitu:

- 1 Mendeskripsikan dan menganalisis implementasi perizinan pertambangan batuan di Kabupaten Brebes sudah optimal atau belum.



#### 1.4 Manfaat Penelitian

Selain memiliki beberapa tujuan seperti yang telah disebutkan, penelitian ini diharapkan dapat memiliki beberapa kegunaan seperti :

##### **a. Bagi Peneliti**

- 1.) Setelah memperoleh berbagai materi kuliah secara teoritis, maka melalui penelitian ini diharapkan dapat menjadi kesempatan untuk mengaplikasikan teori yang telah didapatkan sebelumnya.
- 2.) Melalui penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan pengetahuan khususnya berkaitan dengan Implementasi perizinan pertambangan batuan di Kabupaten Brebes.

##### **b. Bagi kalangan Akademisi**

- 1.) Bagi kalangan akademis, diharapkan penelitian ini dapat menambah bukti empiris mengenai implementasi kebijakan khususnya pada instansi pemerintah.
- 2.) Penelitian ini selanjutnya dapat menjadi referensi dan terus dikembangkan oleh akademisi lain yang tertarik dengan topic yang sama sehingga kedepannya penelitian mengenai topik ini dapat terus berkembang sesuai dengan perubahan dan menjadi lebih baik.

### **c. Bagi Instansi**

Topik yang dibahas dalam penelitian ini adalah implementasi kebijakan yang fokus melihat Implementasi perizinan pertambangan batuan di Kabupaten Brebes. Harapan kedepannya yaitu, setelah dilakukan penelitian ini dapat memberikan masukan maupun pertimbangan untuk perbaikan Implementasi perizinan pertambangan batuan di Kabupaten Brebes.

## 1.5 Kerangka Pemikiran Teoritis

### 1.5.1 Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu merupakan bagian yang memperlihatkan hasil penelitian yang telah dilakukan sebelumnya dengan topik permasalahan yang relevan . Hal ini dilakukan untuk menghindari adanya kesamaan atau plagiasi penelitian dengan penelitian yang telah dilakukan sebelumnya. Sehingga penelitian yang dilakukan bersifat baru dan berbeda dengan penelitian sebelumnya. Pada bagian ini dilakuan pemetaan perbedaan penelitian yang akan dilakukan dengan penelitian yang telah ada sebelumnya.

Pemetaan yang dilakukan dengan cara membandingkan penelitian terdahulu dengan penelitian yang dilakukan melalui matriks yang disusun dengan indikator berupa Judul , artikel dan pengarang, objek penelitian, metode penelitian, hasil temuan dan perbedaan dengan penelitian penulis

.Berdasarkan hasil pemetaan penelitian terdahulu tersebut, harapannya penelitian yang akan dilakukan memiliki sifat kebaruan yang tentunya disesuaikan dengan keadaan yang ada saat ini.

Tabel 1.5

## Penelitian Terdahulu

No	Judul	Artikel dan Penulis	Metode Penelitian	Temuan	Perbedaan
1	Implementasi Perizinan Galian C di Sungai Luk Ulo Kabupaten Kebumen	<i>Jurnal of Public Policy and Management Review</i> Volume 6 Nomor 2 2017  I Kadek Yoga Dana Waskita Putra	Penulis menggunakan metode penelitian kualitatif.	Implementasi perizinan Galian C I Kabupaten Kebumen sudah cukup berjalan meskipun masih ada banyak tambang yang belum memiliki izin, namun dari pihak pemerintah terus melakukan sosialisasi kepada para penambang terkait tata cara mengurus perizinan.	Lokus penelitian berbeda, penulis melakukan penelitian di Kabupaten Brebes .
2	Implementasi Kebijakan Pertambangan Mineral dan Batuan di Kecamatan Banawa Kabupaten Donggala	<i>Jurnal Katalogis</i> Volume 2 Nomor 11 Halaman 33-39 2016  Hambali	Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan deskriptif.	implementasi kebijakan pertambangan mineral batuan di Kecamatan Banawa Kabupaten Donggala, berada pada	Fokus penelitian pada artikel ini lebih luas yaitu pada implementasi kebijakan pertambangan mineral dan batuan, sedangkan

				kategori belum optimal melaksanakan pertambangan yang sesuai dengan ketentuan PP No. 34 Tahun 2001.	pada penelitian ini hanya befokus pada implementasi perizinan pertambangan batuan.
3	Implementasi Pemberian Izin Usaha Galian Golongan C Sesuai dengan Peraturan Bupati Nomor 11 Tahun 2001 di Kecamatan Simalungun	2017 Albert F Sembiring	Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif adalah metode penelitian yang mengacu pada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan	Implementasi pengaturan hukum izin usaha galian golongan C ditinjau dari perspektif hukum administrasi negara, sudah sesuai dengan prinsip peraturan perundang-undangan yang berlaku	Penelitian ini lebih berusaha untuk melihat permasalahan dari segi yuridis, dan dari sisi norma-norma hukum. Berbeda dengan penelitian ini berfokus pada sisi administrasi publik khususnya pada impementasinya.
4	Implementasi Izin Usaha Pertambangan Mineral Bukan Logam	Jurnal Kebijakan Publik Volume 5 Nomor 1 Halaman 1-126 2014 Hery Agustiawan	Pelaksanaan penelitian ini untuk pengumpulan data primer maupun data sekunder dengan menggunakan metode kualitatif melalui wawancara, terutama digunakan untuk menggambarkan ( <i>deskriptif</i> ) dan	Implementasi izin usaha pertambangan mineral bukan logam dan batuan serta batubara di Kabupaten Siak masih berjalan belum maksimal. Karena ditinjau dari jenis-jenis izin usaha pertambangan	Fokus pada penelitian pada artikel ini yaitu mengenai izin usaha pertambangan mineral bukan logam sedangkan fokus pada penelitian ini yaitu izin pertambangan batuan. Keduanya merupakan jenis pertambangan

			menjelaskan ( <i>explanatory</i> atau <i>confirmatory</i> ) tentang fenomena yang ditemukan dan permasalahan penelitian yang dirumuskan.	mineral bukan logam dan batuan serta batubara di Kabupaten Siak yang diizinkan hanya ada satu jenis izin usaha yang berhasil diterbitkan, yaitu izin usaha pemanfaatan atau pengambilan tanah timbun dari perbukitan.	yang berbeda.
5.	Pengaruh Implementasi Kebijakan Pertambangan Terhadap Efektivitas Penanganan Kualitas Lingkungan Hidup Pada Dinas Pekerjaan Umum, Energi dan Sumber Daya Mineral Kota Palu	Jurnal Sosiohumaniora Volume 15 Nomor 2 Juli 2013 : 167-177  Ahmad Averus dan Andi Pitono	Penelitian ini menggunakan pendekatan kuantitatif yakni pengambilan data melalui kuesioner, observasi, wawancara dan dokumentasi. Data yang dianalisis adalah data yang diperoleh dari kuesioner penelitian kemudian dianalisis secara statistik <i>structural equation modeling (SEM)</i> .	Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pertambangan secara signifikan berpengaruh terhadap efektivitas penanganan kualitas lingkungan hidup. Hal ini dapat diartikan bahwa pada prinsipnya implementasi kebijakan pertambangan memiliki peran yang sangat penting untuk mencapai	Fokus penelitian pada jurnal ini lebih kepada melihat apakah ada pengaruh dari implementasi kebijakan pertambangan yang berlaku dengan efektivitas penanganan lingkungan hidup, sementara penelitian yang akan dilakukan hanya berfokus pada bagaimana implementasi proses perizinan pertambangan batuan.

				efektivitas penanganan kualitas lingkungan hidup di Kota Palu Provinsi Sulawesi Tengah.	
6.	Implementasi Kebijakan Pemberian Izin Usaha (IUP) Pertambangan DI Kabupaten Bulungan	Dody Setiawansyah	Penulis menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode observasi dan wawancara.	Hasil penelitian menunjukkan bahwa sejak terbitnya UU 23 Tahun 2014, proses pemberian izin pertambangan batuan di Provinsi Kalimantan Utara membutuhkan waktu yang cukup lama serta berbagai faktor dominan lainnya yang pada akhirnya berdampak pada berbagai aspek.	Perbedaan dengan penelitian yang akan dilakukan dapat ditemukan dari segi perbedaan lokus , dimana penelitian yang akan dilakukan di Kabupaten Brebes dan pada penelitian yang akan dilakukan tidak berfokus kepada perubahan yang terjadi setelah adanya UU Nomor 23 Tahun 2014.
7.	Implementasi Perda No.10 Tahun 2011 Tentang Pertambangan Mineral Bukan Logam dan Batuan di Kabupaten Boyolali	Bayu Pratama Aji dan Argo Pambudi, M.Si	ini menggunakan desain penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif yang bertujuan untuk memahami dan mengetahui implementasi dan masalah apa	Hasil penelitian pada tulisan ini menunjukkan bahwa Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Boyolali No.10 Tahun 2011 telah berjalan dengan baik.	Perbedaan yang cukup mencolok yaitu pada cakupan lokasi penelitian dimana pada tulisan tersebut berfokus di satu desa, sedangkan untuk penelitian yang akan dilakukan berfokus

			<p>saja yang menjadi hambatan dalam pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Boyolali Nomor 10 tahun 2011 sehingga nantinya data yang ditemukan di lapangan dapat dianalisis kemudian ditemukan solusi terkait permasalahan yang ada.</p>	<p>Secara umum, dengan adanya kebijakan ini berhasil memberikan perubahan yang signifikan terhadap kegiatan pertambangan yang berwawasan lingkungan di Kabupaten Boyolali khususnya di Desa Klakah.</p>	<p>pada satu kabupaten. Selain itu, peraturan yang diacu merupakan peraturan daerah kabupaten, sedangkan penelitian ini menggunakan acuan peraturan gubernur sebagai kebijakan yang diacu.</p>
8.	<p>Implementasi Kebijakan Pemerintah Kabupaten Aceh Besar Dalam Eksploitasi Pertambangan Kecamatan Indrapuri</p>	<p>Jurnal Ilmiah Mahasiswa FISIP Unsiyah Volume 1 Nomor 1 Januari 2017</p> <p>Zulfitra, Adwani</p>	<p>Metode penelitian yang digunakan adalah kualitatif deskriptif</p>	<p>Hasil dari penelitian menunjukkan bahwa Implementasi kebijakan yang dilaksanakan Pemerintah Kabupaten Aceh Besar belum optimal untuk ranah pertambangan segi pendapatan kecil, hanya mengupayakan pertambangan yang sudah pasti menguntungkan pendapatan daerah.</p>	<p>Perbedaan antara penelitian yang akan dilakukan dengan tulisan ini terletak di teori yang digunakan, pada tulisan ini tidak secara spesifik menggunakan teori Van Metter dan Van Horn, selain itu pada tulisan ini lebih berfokus pada upaya Pemerintah Aceh Besar dalam mengembangkan pertambangan di Aceh Besar.</p>

Sumber : Hasil olahan penulis dari berbagai sumber.

1. Implementasi Perizinan Galian C di Sungai Luk Ulo Kabupaten Kebumen

Penelitian ini berfokus pada perizinan galian c (sekarang pertambangan batuan) di Sungai Luk Ulo Kabupaten Kebumen, sedangkan penelitian penulis memilih Kabupaten Brebes sebagai lokus penelitian.

2. Implementasi Kebijakan Pertambangan Mineral dan Batuan di Kecamatan Banawa Kabupaten Donggala

Penelitian pada tulisan ini memiliki fokus yang lebih luas yaitu mengenai implementasi kebijakan pertambangan mineral dan batuan, baik mulai dari perizinan hingga pengawasan. Berbeda dengan penelitian yang dilakukan penulis yang berfokus hanya pada perizinan pertambangan batuan.

3. Implementasi Pemberian Izin Usaha Galian Golongan C Sesuai dengan Peraturan Bupati Nomor 11 Tahun 2001 di Kecamatan Simalungun

Penelitian pada tulisan ini memiliki fokus yang hampir sama namun acuan kebijakan yang digunakan jelas berbeda. Penelitian pada tulisan ini mengacu pada peraturan Bupati dan bertempat di Kecamatan Simalungun, sementara penelitian yang dilakukan oleh penulis mengacu pada Peraturan Gubernur.

4. Implementasi Izin Usaha Pertambangan Mineral Bukan Logam

Fokus pada penelitian pada artikel ini yaitu mengenai izin usaha pertambangan mineral bukan logam sedangkan fokus pada penelitian ini yaitu izin pertambangan batuan. Keduanya merupakan jenis pertambangan yang berbeda.



5. Pengaruh Implementasi Kebijakan Pertambangan Terhadap Efektivitas Penanganan Kualitas Lingkungan Hidup Pada Dinas Pekerjaan Umum, Energi dan Sumber Daya Mineral Kota Palu

Penelitian ini berusaha melihat apakah ada pengaruh dari implementasi kebijakan pertambangan terhadap efektivitas penanganan kualitas lingkungan hidup. Pada penelitian tersebut peneliti ingin melihat apakah dengan adanya kebijakan pertambangan dapat memberikan pengaruh bagi upaya penanganan kualitas pertambangan, karena sebelum adanya kebijakan tersebut kualitas lingkungan hidup cukup mengkhawatirkan sebagai akibat dari aktifitas pertambangan.

6. Implementasi Kebijakan Pemerintah Kabupaten Aceh Besar Dalam Eksploitasi Pertambangan Kecamatan Indrapuri

Peneliti berfokus pada implementasi kebijakan eksploitasi pertambangan Kecamatan Indrapuri, peneliti berusaha melihat apakah kebijakan tersebut telah optimal dilaksanakan baik bagi pertambangan dengan pendapatan kecil maupun besar.

7. Implementasi Kebijakan Pemberian Izin Usaha (IUP) Pertambangan DI Kabupaten Bulungan

Penelitian ini berfokus pada bagaimana implementasi kebijakan pertambangan di Kabupaten Bulungan setelah adanya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, hal ini berkaitan dengan berpindahnya kewenangan bidang sumber daya mineral yang sebelumnya berada di pemerintah kabupaten berpindah ke

pemerintah provinsi. Penelitian tersebut berusaha menggali dampak yang timbul setelah adanya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dalam implementasi kebijakan pertambangan.

8. Implementasi Perda No.10 Tahun 2011 Tentang Pertambangan Mineral Bukan Logam dan Batuan di Kabupaten Boyolali

Penelitian ini berfokus pada implementasi kebijakan pertambangan mineral bukan logam dan batuan di Kabupaten Boyolali khususnya di Desa Klakah. Peneliti berusaha melihat apakah dengan adanya Perda Nomor 10 Tahun 2011 Tentang Pertambangan Mineral Bukan Logam dan Batuan berdampak cukup baik terhadap kegiatan pertambangan yang dilakukan di Desa Klakah. Peneliti berusaha melihat dampak yang muncul sebagai respon yang baik atas adanya peraturan tersebut sehingga kegiatan pertambangan di Desa Klakah bisa dilakukan secara berwawasan lingkungan.

Berdasarkan matriks penelitian terdahulu dan uraian penelitian terdahulu diatas dapat dilihat bahwa ada perbedaan dari penelitian yang telah dilakukan sebelumnya dengan penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti sehingga menghindari adanya plagiasi dan menciptakan kebaruan dalam penelitian mengenai masalah implementasi kebijakan pertambangan batuan.

### 1.5.2 Administrasi Publik

Menurut Chandler dan Plano dalam Pasolong (2016:55) administrasi publik adalah proses dimana sumber daya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola keputusan-keputusan dalam kebijakan publik. Chandler dan Plano dalam Keban (2008: 3) juga bahwa administrasi publik merupakan seni dan ilmu (*art and science*) dimana keduanya tersebut ditujukan untuk mengatur segala urusan publik (*public affairs*) dan berbagai tugas yang telah ditetapkan. Sementara sebagai suatu disiplin ilmu, administrasi publik bertujuan untuk memecahkan masalah-masalah publik melalui perbaikan atau penyempurnaan.

Sementara itu, Felix A.Nigro dan I.Loyd G.Nigro dalam Pasolong (2016 : 56) mengartikan administrasi publik adalah (1) Suatu kerjasama kelompok dalam lingkungan pemerintahan; (2) Meliputi tiga cabang pemerintahan : eksekutif, legislative dan serta hubungan diantara mereka; (3) Mempunyai peranan penting dalam perumusan kebijakan pemerintah, dan karenanya merupakan sebagian dari proses politik; (4) Sangat erat berkaitan dengan berbagai macam kelompok swasta dan perorangan dalam menyajikan pelayanan kepada masyarakat; (5) Dalam beberapa hal berbeda pada penempatan pengertian dengan administrasi perorangan.

McCurdy dalam Keban (2008:3) menyatakan bahwa administrasi publik dapat dilihat sebagai suatu proses politik, yaitu sebagai salah satu

metode mengatur pemerintahan suatu negara dan dapat juga dianggap sebagai cara yang prinsipil untuk melakukan berbagai fungsi negara.

Selaras dengan pendapat McCurdy, Barton dan Chappel dalam Keban (2008:5) berpendapat bahwa administrasi publik sebagai the work of government atau pekerjaan yang dilakukan oleh pemerintah. Pendapat Barton dan Chappel ini menekankan adanya keterlibatan personil atau pegawai pemerintahan dalam proses pelayanan publik.

Menurut Jhon M. Pfiffner dan Robert V. Presthus dalam Pasolong (2013:7) mendefinisikan administrasi publik adalah (1) meliputi implementasi kebijakan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik, (2) koordinasi usaha-usaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijakan pemerintah (3) suatu proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan kebijakan-kebijakan pemerintah, pengarahan kecakapan dan teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap usaha sejumlah orang.

Marshall E. Dimock, Gladys O. Dimock dan Louis W. Koenig dalam Pasolong (2013: 7) administrasi publik adalah kegiatan pemerintah di dalam melaksanakan kekuatan politiknya.

Menurut Dwight Waldo dalam Pasolong (2013: 8) administrasi publik adalah manajemen dan organisasi dari manusia-manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan pemerintah.

Menurut Nicholas Henry dalam Pasolong (2013:7) administrasi publik adalah suatu kombinasi yang kompleks antara teori dan praktik, dengan tujuan mempromosi pemahaman terhadap pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat yang diperintah, dan sosial. Administrasi publik berusaha melembagakan praktik-praktik manajemen agar sesuai dengan nilai efektivitas, efisiensi dan pemenuhan kebutuhan masyarakat secara lebih baik.

Berbagai definisi yang disampaikan oleh berbagai tokoh memunculkan banyak sekali persepsi tentang administrasi publik. Namun berdasarkan berbagai pendapat diatas penulis dapat mengambil kesimpulan bahwa administrasi publik adalah serangkaian kegiatan politis yang dilakukan oleh pemerintah untuk mengatur urusan publik dan melayani publik.

### 1.5.3 Paradigma Administrasi Publik

Berbagai definisi mengenai administrasi publik oleh berbagai tokoh memunculkan banyaknya persepsi mengenai administrasi publik itu sendiri. Menurut Nicholas Henry dalam Thoha (2005 : 24) terdapat krisis definisi administrasi negara/publik, itulah sebabnya ia menyarankan untuk memahami lebih jauh tentang administrasi negara/publik melalui paradig, hal ini bertujuan agar kita dapat memahami tempat dimana bidang ini dipahami dalam tingkatannya yang sekarang ini. Administrasi negara/publik telah berkembang sebagai suau kajian akademis melalui lim paradig yang saling tumpang tindih, dimana tiap fase dari paradig tersebut mempunyai

ciri-ciri tertentu sesuai dengan *locus* dan *focusnya*. *Locus* menunjukkan dimana bidang ini secara institusional berada, sementara *focus* menunjukkan sasaran spesialisasi dari bisang studi.

Administrasi publik yang merupakan suatu disiplin ilmu, mengalami pergeseran baik dari segi *locus* maupun *focus*-nya. Menurut Henry dalam Pasolong (2016:36-37), menyatakan bahwa administrasi publik mengalami lima pergeseran paradigma.

a. Paradigma 1: Dikotomi politik dan Adinistrasi (1900-1926)

Tokoh yang berperan di dalamnya adalah Frank J. Goodnow dan Leonard D. White. Goodnow dalam tulisannya yang berjudul “*Politic and Asdministration.*” , dalam bukunya tersebut Frank Goodnow berpendapat bahwa ada dua fungsi pokok pemerintah yang amat berbeda satu sama lain. (Thoha, 2005).

Kedua fungsi tersebut ialah politik dan administrasi. Kedua fungsi tersebut dianggap bertolak belakang satu sama lain sehingga dikatakan sangat berbeda. Politik harus melakukan kebijaksanaan-kebijaksanaan atau melahirkan keinginan-keinginan negara. Sementara itu, administrasi selalu dihubungkan dengan pelaksanaan kebijaksanaan-kebijaksanaan tersebut. Penekanan pada paradigam 1 ini adalah pada *locusnya*, yakni mempermasalahkan dimana seharusnya administrasi negara ini berada. (Thoha, 2005)

b. Paradigama 2 : Prinsip-Prinsip Administrsi (1927-1937)

Tokoh-tokohnya adalah Willoughby, Guillick Urwick, Fayol dan Taylor. Pada tahun 1927 W.F Willoughby menerbitkan bukunya yang berjudul *Principles of Public Administration*. Prinsip-prinsip administrasi negara yang dikemukakan oleh Willoughby memberikan indikasi terhadap trend baru dari perkembangan bidang administrasi negara, sekaligus membuktikan bahwa prinsip-prinsip itu ada dan dapat dipelajari (Thoha, 2005). *Focus* paradigma ini adalah administrasi publik, sedangkan *locusnya* masih belum jelas.

c. Paradigma 3: Administrasi Negara sebagai Ilmu Politik (1950-1970)

Pada paradigma ini terjadi pertentangan anggapan terkait *value-free administration* di satu pihak dengan anggapan *value-laden politics*. Pada prakteknya muncul paradigma baru bahwa administrasi publik sebagai ilmu politik yang lokusnya birokrasi pemerintahan dan fokusnya menjadi kabur.

d. Paradigma 4 : Administrasi Publik sebagai Ilmu Administrasi (1956-1970)

Thoha (2005) menyebutkan bahwa istilah ilmu administrasi (*administrative science*) dipergunakan dalam paradig 4 ini untuk menunjukan isi dan fokus pembicaraan. Dalam ilmu ini juga dibahas mengenai teori organisasi dan ilmu manajemen. Sebagai suatu pparadigm pada fase ini ilmu administrasi hanya memberikan focus, namun tidak pada locusnya..

- e. Paradigma 5 : Adminsitration Publik sebagai Administrasi Publik (1970-sekarang)

Pada paradigma ini fokus dan lokusnya sudah jelas, dimana fokusnya adalah teori organisasi, manajemen, dan kebijakan publik; sedangkan lokusnya adalah masalah-masalah kepentingan publik.

Sementara itu G.Federickson dalam Pasolong (2016 : 38 – 39) mengatakan bahwa terdapat enam paradigam adiministrasi publik, diantaranya yaitu :

- a. Paradigma 1 : Birokrasi Klasik

Pada paradigam pertama ini fokus utamanya yaitu struktur organisasidan fungsi prinsip-prinsip manajemen, sementara lokusnya yaitu berbagai jenis organisasi baik organisasi pemerintah maupun bisnis. Teoritis yang mendukung paradigma ini yaitu Weber : *Bureucracy* (1922), Wilson : *The Study of Publik Administration* ( 1887) Taylor : *Scientific Management* (1912) , serta Gulick dan Urmick : *Paper on the Cience Of Administration* (1937).

- b. Paradigma 2 : Birokrasi Neo-Klasik

Paradigma kedua ini berfokus pada proses pengambilan keputusan dengan perhatian khusus pada penerapan ilmu perilaku, ilmu manajemen, analisa sistem, dan penelitian operasi. Teoritis yang mendukung paradigma



kedua ini diantaranya Simon: *Administration Behavior* (1948), Cyeer dan March : *A Behavioral Theory of the Firm* (1963)

c. Paradigma 3 : Kelembagaan

Sementara pada paradigam keenam ini fokusnya yaitu pada pemahaman mengenai perilaku birokrasi yang dipandang juga sebagai suatu organisasi yang kompleks. Teoritis yang mendukung paradigma ini diantaranya yaitu Charles Lindblom (1965), Thompson : *Organization in Action : The Social Science Bases of Administration Theory* (1967), Mosher : *Democracy and The Public Service* (1968) dan Etzioni : *A Comparative Analysis of Complex Organization* (1962)

d. Paradigma 4 : Hubungan Kemanusiaan

Inti yang mendasari paradigma keempat ini adalah keikutsertaan dalam pengambilan keputusan, minimasi perbedaan dan status dan hubungan antar pribadi, keterbukaan, aktualisasi diri dan oprtimasi tingkat kepuasan. Fokus dari paradigma ini adalah dimensi-dimensi kemanusiaan dan aspek sosial dalam tiap jenis organisasi ataupun birokrasi. Teoritis yang cukup berpengaruh pada paradigma ini diantaranya yaitu , Rennis Likert : *The Human Organization: Its Management and Value* (1967), dan Daniel Katz dan Robert Khan : *The Social Psychology of Organization* (1966).

e. Paradigma 5 : Pilihan Publik

Lokus pada paradigma kelima ini disebutkan bahwa administrasi tidka bisa lepas dari politik, sementara fokusnya adalah pilihan-pilihan untuk

melayani kepentingan publik akan barang dan jasa yang harus diberikan oleh sejumlah organisasi yang kompleks. Tokoh pendukung paradigma ini diantaranya yaitu Ostrom (1973), Buchanan (1962) dan Tullock (1968).

f. Paradigma 6 : Administrasi Negara Baru

Paradigma keenam ini berfokus pada usaha untuk mengorganisasikan, menggambarkan mendesain, ataupun membuat organisasi dapat berjalan ke arah dan dengan mewujudkan nilai-nilai kemanusiaan secara maksimal. Karakteristik administrasi baru menurut Federickson menolak bahwa para administrator dan teori administrasi bersifat netral atau bebas nilai dan nilai-nilai sebagai mana dianut dalam berbagai paradigma tersebut diatas adalah relevan sekalipun terkadang bertentangan satu sama lain.

Selain pergeseran paradigma menurut Henry dan G. Federickson, G. Shabbir Cheema (dalam Keban, 2008: 37 – 38) mengungkapkan pergeseran paradigma lainnya , adapun pergeseran tersebut adalah sebagai berikut

- a. *Traditional public administration*, yang berorientasi pada hierarki, kontinuitas, ketidakberpihakan, standarisasi, legal retional, otoritas, dan profesionalitas.
- b. *Public Management*, yang menguatkan pada penerapan prinsip – prinsip manajemen termasuk efisiensi dalam pemakaian sumber daya, efektivitas, orientasi pada pelanggan dan lain – lain.

- c. *New Public Management*, yang diarahkan pada prinsip fleksibilitas, pemberdayaan, inovasi, dan orientasi hasil berbasis kinerja.
- d. *Governance*, suatu sistem nilai, kebijakan, dan kelembagaan dimana urusan – urusan ekonomi, social, dan politik dikelola melalui interaksi antara masyarakat, pemerintah, dan sektor swasta. Paradigma ini mengutamakan mekanisme dan proses dimana warga masyarakat dan kelompok dapat mengartikulasikan kepentingannya. Istilah “*Governance*” disini dapat diartikan sebagai proses penyelenggaraan pemerintah yang baik. Konsep “*Governance*” tidaklah dimaksudkan untuk menggantikan konsep “*New Public Management*”, akan tetapi lebih menekankan bahwa pemerintahan yang baik adalah pemerintahan yang memenuhi 4 persyaratan utama yakni: (1) Yang kuat legitimasinya (2) Akuntabel (3) Kompeten (4) Respek terhadap hukum dan hak-hak azasi manusia.

Pada paradigma *governance* ini lebih mengutamakan pada mekanisme dan proses dimana dalam hal ini masyarakat dan kelompok dapat mengartikulasikan kepentingannya, memediasi berbagai perbedaan, serta menjalankan hal dan kewajibannya. Sementara itu pemerintah diharapkan dapat menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif, disisi lain sektor swasta dapat memainkan perannya dalam menciptakan lapangan pekerjaan dan pendapatan. Sedangkan masyarakat madani dapat menyelenggarakan interaksi sosial dan politik secara sehat.

Pradigma admistrasi publik dalam penelitian ini sangat berkaitan dengan apa yang akan dibahas, karena implementasi kebijakan mengenai perizinan pertambangan batuan ini erat kaitannya dengan urusan ekonomi, sosial dan politik yang melibatkan interaksi antara masyarakat, pemerintah dan sektor swasta, yang mana interaksi ini terdapat dalam *Good Governance*.

#### 1.5.4 Kebijakan Publik

Kebijakan merupakan salah satu hal yang tidak bisa dilepaskan dari berjalannya suatu negara. Kebijakan ini menyangkut segala bentuk keputusan yang di ambil oleh pemerintah dalam mengatur kehidupan masyarakat dalam suatu negara. Kebijakan publik dianggap sebagai tombak kepentingan masyarakat dimana dalam kebijakan publik tersebut terdapat berbagai kepentingan masyarakat yang dibuat dalam suatu peraturan maupun program.

Menurut Thomas R. Dye dalam Pandji Santosa ( 2017 : 27) menjelaskan bahwa kebijakan publik sebagai pilihan pemerintah untuk bertindak atau tidak bertindak.Sementara itu, Harold D.Laswell dan Abraham Kaplan menyatakan bahwa yang dimaksud dengan kebijakan (*policy*) adalah :  
 “ Proyek, nilai, dan praktik”

Chandler dan Plano dalam Pasolong,( 2013: 38) kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumber-sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah publik atau pemerintah. Kebijakan publik juga merupakan suatu bentuk investasi yang kontinu oleh pemerintah demi

kepentingan orang-orang yang tidak berdaya dalam masyarakat agar mereka hidup dan ikut berpartisipasi dalam pemerintahan.

Kebijakan publik dapat dipahami sebagai segala peraturan maupun keputusan yang dikeluarkan oleh pemerintah untuk mengatur jalannya pemerintah agar sesuai dengan harapan bersama. Kebijakan publik merupakan sesuatu yang sangat penting dimana dalam hal ini kebijakan publik menjadi acuan bagi seluruh lapisan pemerintah untuk menjalankan roda pemerintahan.

Berdasarkan pengertian kebijakan publik menurut beberapa ahli dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan kebijakan publik adalah segala bentuk keputusan yang diambil oleh pemerintah untuk mengatur segala urusan pemerintah maupun dalam mengatur kehidupan masyarakat.

#### 1.5.5 Implementasi Kebijakan

Kebijakan yang telah disusun oleh *policy makers* akan di laksanakan atau diimplementasikan oleh pemerintah yang dalam hal ini yaitu pelaksana kebijakan. Van Meter dan Van Horn (dalam Budi Winarno,2005:102) mendefinisikan implementasi kebijakan publik sebagai: "Tindakan-tindakan yang dilakukan oleh organisasi publik yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan sebelumnya.

Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun

waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usah-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan”.

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Rangkaian implementasi kebijakan dapat diamati dengan jelas yaitu dimulai dari program, ke proyek dan ke kegiatan. Model tersebut mengadaptasi mekanisme yang lazim dalam manajemen, khususnya manajemen sektor publik. Kebijakan diturunkan berupa program program yang kemudian diturunkan menjadi proyek-proyek, dan akhirnya berwujud pada kegiatan-kegiatan, baik yang dilakukan oleh pemerintah, masyarakat maupun kerjasama pemerintah dengan masyarakat.

Adapun makna implementasi menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul Sabatier (1979) sebagaimana dikutip dalam buku Solihin Abdul Wahab (2008: 65), mengatakan bahwa:

*“Implementasi adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-*

*pedoman kebijaksanaan Negara yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau[ kejadian-kejadian. “*

Dari penjelasan-penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran ditetapkan atau diidentifikasi oleh keputusan-keputusan kebijakan. Jadi implementasi merupakan suatu proses kegiatan yang dilakukan oleh berbagai aktor sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran kebijakan itu sendiri. Implementasi erat kaitannya dengan suatu kebijakan atau peraturan baik yang dibuat oleh pemerintah pusat maupun daerah. Istilah implementasi pertamakali digunakan oleh seorang ilmuwan politik terkemuka Amerika Serikat yaitu Harold Laswell , selain menjadi yang pertama kali menggunakan istilah implemnetasi Harold Laswell juga mengemukakan mengenai pemikirannya untuk menguraikan kebijakan publik menjadi beberapa tahapan seperti agenda setting, formulasi, legitimasi, implementasi, evaluasi , reformulasi, dan terminasi. Secara singkat implementasi dapat diartikan sebagai upaya melaksanakan keputusan kebijakan ( Riant Nugroho, 2006 : 119)

Kebijakan publik merupakan suatu ilmu yang memahami bagaimana proses dari suatu kebijakan dari mulai awal pembuatan hingga evaluasi. Salah satu bagian dari siklus tersebut adalah implementasi , yaitu proses

pelaksanaan kebijakan yang telah dibuat sebelumnya, sementara itu secara ontologis (suatu cabang ilmu filsafat tentang realitas) subject matter dari studi implementasi dimaksudkan untuk memahami fenomena dalam implementasi kebijakan, diantaranya adalah :

- a. Mengapa suatu kebijakan publik gagal diimplementasikan di suatu daerah
- b. Mengapa suatu kebijakan publik yang sama, yang dirumuskan oleh pemerintah, memiliki tingkat keberhasilan yang berbeda-beda ketika diimplementasikan oleh pemerintah daerah
- c. Mengapa suatu jenis kebijakan lebih mudah dibanding dengan jenis kebijakan lain
- d. Mengapa perbedaan kelompok sasaran kebijakan mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan

Beberapa poin tersebutlah yang menjadi fokus utama dalam studi implementasi secara umum, upaya untuk memahami berbagai fenomena implementasi tersebut pada akhirnya dimaksudkan untuk dapat memetakan faktor-faktor apa saja ( variabel penjelas) yang mempengaruhi munculnya berbagai fenomena implementasi ( Erwan Agus, Dyah Ratih, 2012 : 18)

Dalam impelmentasi suatu kebijakan ada peran penting aktor pelaksana didalamnya. Randall B.Ripley dan Grace A.Franklin (dalam Subarsono , 2012 : 89) mengatakan bahwa :



*“Implementation process involve many important actors holding diffuse and competing goals and expectations who work within a contexts of an increasingly large and complex mix government programs that require participation from numerous layers and unit of government and who are affected by powerful factors beyond their control”*

Berdasarkan penjelasan di atas, penulis memahami implemnetasi sebagai pelaksanaan dari kebijakan yang sebelumnya telah di formulasikan, pelaksanaan kebijakan ini berdasarkan pedoman yang telah disusun bersamaan dengan dibuatkannya kebijakan tersebut.

Untuk memahami implementasi kebijakan terdapat dua pendekatan (Agustino, 12 : 139) yaitu Pendekatan *Top Down* dan *Bottom Up*. Pendekatan *Top Down* merupakan pendekatan yang paling mendominasi pada awal perkembangan studi Implementasi kebijakan. Pada pendekatan *top down*, implementasi kebijakan dilakukan secara terpusat dan dimulai dari aktor tingkat pusat dan keputusan diambil dari tingkat pusat. Pendekatam *top down* lebih menekankan pada bagaimana pelaksanaan kebijakan dapat membuat pekerjaan lebih efektif. Pendekatan *top down* adalah sejauh mana tindakan para pelaksana (administrator dan birokrat) sesuai dengan prosedur serta tujuan yang telah digariskan oleh para pembuat kebijakan di tingkat pusat. Sementara itu pendekatan *bottom up* adalah pendekatan dari bawah (masyarakat) dimana pada pendekatan ini menekankan pada keterlibatan masyarakat dalam upaya pemecahan masalah. Pendekatan *bottom up* ini

merupakan kritik atas pendekatan *top down* yang mana semua keputusan berada pada tangan aktor pusat.

Tabel 1.6

Perbedaan Pendekatan *Top-Down* dan *Bottom-Up*

Karakteristik	<i>Top-Down</i>	<i>Bottom-Up</i>
Fokus Utama	Kebijakan Pemerintah (Pusat)	Jaringan implementasi pada level paling bawah
Identifikasi Aktor	Atas ke bawah, Pemerintah ke sektor privat	Dari bawah, yaitu para implementor pada level lokal ke atas
Kriteria Evaluasi	Berfokus pada pencapaian tujuan formal yang dinyatakan dalam dokumen kebijakan	Kurang jelas, apa saja yang dianggap penting dan punya relevansi dengan kebijakan
Fokus Keseluruhan	Bagaimana mekanisme implementasi bekerja untuk mencapai tujuan kebijakan	Interaksi strategis antar berbagai aktor yang terlibat dalam kebijakan

Sumber : Agustino (2012)

Sementara itu, beberapa pendapat ahli mengenai model implementasi kebijakan juga dapat dibedakan berdasarkan pendekatan *top down* dan *bottom up*, diantaranya :

a. Pendekatan *Top Down* : George C. Edward III, Donald Van Meter dan Carl Van Horn, Brian W. Hogwood dan Lewis A Gunn, Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier, serta Marilee S. Grindle

b. Pendekatan *Bottom Up* : Richard Elmore

Berdasarkan pengertian yang dikemukakan oleh beberapa ahli di atas, dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan merupakan proses pelaksanaan kebijakan yang sebelumnya telah diformulasikan oleh pemerintah. Sementara itu peneliti akan menggunakan pendekatan *top-down* karena kebijakan pertambangan batuan merupakan kebijakan yang dibuat dengan menggunakan pendekatan *top down*.

1.5.6 Model Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan publik erat kaitannya dengan variable pelaksanaan kebijakan tersebut. Berhasil atau tidaknya implementasi kebijakan sangat dipengaruhi interaksi antara variable dalam pelaksanaan kebijakan. Beberapa tokoh mengemukakan teorinya mengenai implementasi kebijakan diantaranya yaitu :

1) Teori George C. Edward

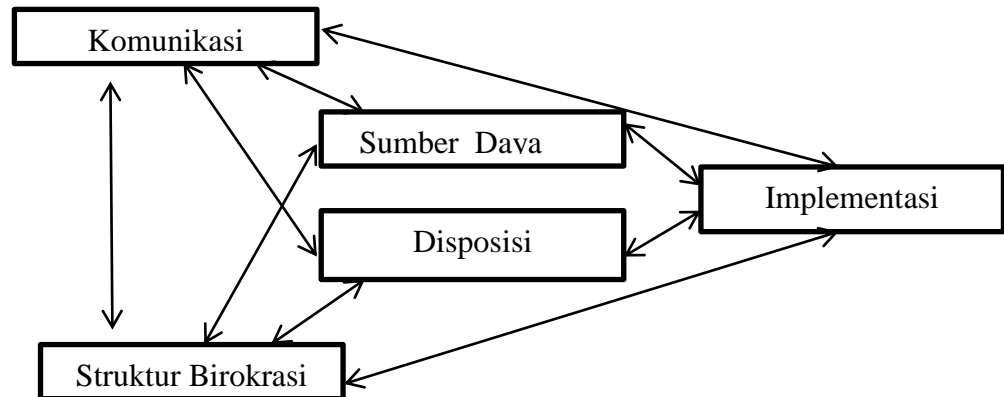
Edward III dalam Indiahono (2009: 31-33) berpandangan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yaitu:

a) Komunikasi, yaitu keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, dimana yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*), sehingga akan mengurangi distorsi implementasi.

- b) Sumberdaya, meskipun isi kebijakan telah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, maka implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, misalnya kompetensi implementor dan sumber daya finansial.
- c) Disposisi, adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka implementor tersebut dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.
- d) Struktur Birokrasi, Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek dari struktur organisasi adalah *Standard Operating Procedure* (SOP) dan fragmentasi. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red-tape*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks, yang menjadikan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

Gambar 1.3.

## Model Implementasi Edward III



Sumber : Subarsono, 2013 : 91

Menurut pandangan Edward III (Budi Winarno, 2008: 175-177) proses komunikasi kebijakan dipengaruhi tiga hal penting, yaitu:

- a) Faktor pertama yang berpengaruh terhadap komunikasi kebijakan adalah transmisi. Sebelum pejabat dapat mengimplementasikan suatu keputusan, ia harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan.
- b) Faktor kedua adalah kejelasan, jika kebijakan-kebijakan diimplementasikan sebagaimana yang diinginkan, maka petunjuk-petunjuk pelaksanaan tidak hanya harus diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi juga komunikasi kebijakan tersebut harus jelas. Seringkali instruksi-intruksi yang diteruskan kepada pelaksana kabur dan tidak menetapkan kapan dan bagaimana suatu program dilaksanakan.

c) Faktor ketiga adalah konsistensi, jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas. Walaupun perintah-perintah yang disampaikan kepada pelaksana kebijakan jelas, tetapi bila perintah tersebut bertentangan maka perintah tersebut tidak akan memudahkan para pelaksana kebijakan menjalankan tugasnya dengan baik.

## 2) Teori Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn

Menurut Meter dan Horn (dalam Subarsono, 2011: 99) ada enam variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yakni **standar dan sasaran kebijakan, sumberdaya, komunikasi antar organisasi, Sikap antar Pelaksana (Disposisi Implementor), karakteristik agen pelaksana dan kondisi sosial, ekonomi dan politik**. Lebih jelas variabel tersebut bersikan nilai-nilai yang ada dalam proses implementasi kebijakan, diantaranya yaitu :

### a. Standar dan Sasaran Kebijakan

Keberhasilan implementasi kebijakan dapat dinilai jika ada ukuran dan tujuan dari kebijakan yang diimplementasikan. Suatu kebijakan dapat dikatakan berhasil jika dapat memenuhi ukuran kebijakan serta mencapai tujuan kebijakan yang telah ditentukan. Suatu kebijakan seringkali sulit merealisasikan tujuannya karena kebijakan dibuat terlalu ideal dan tidak realistis dengan budaya sosial yang ada pada level pelaksana kebijakan. .

Sasaran dan tujuan kebijakan ini didalamnya memuat sasaran kebijakan, tujuan kebijakan serta ukuran kebijakan.

b. Sumberdaya

Sumber daya menjadi salah satu variabel yang menentukan keberhasilan dari implementasi kebijakan. Seringkali kita temui kebijakan yang tidak maksimal implementasinya karena kurangnya sumber daya maupun kurangnya kemampuan pelaksana kebijakan dalam memanfaatkan sumber daya yang ada. Dalam hal ini sumber daya yang dimaksud berupa manusia, materi dan metoda.

c. Komunikasi Antar Organisasi

Suatu kebijakan yang cakupannya luas melibatkan beberapa badan yang pada akhirnya membutuhkan adanya koordinasi antara badan-badan tersebut. Koordinasi yang baik antar badan-badan yang terlibat dapat meminimalisir adanya kesalahan. Semakin banyak badan-badan yang terlibat dalam implementasi kebijakan menyebabkan semakin besarnya peluang terjadinya kesalahan akibat kurangnya koordinasi.

d. Sikap Antar Pelaksana (Disposisi Implementor)

Keberhasilan implementasi suatu kebijakan juga ditentukan oleh penerimaan dari pelaksana kebijakan. Suatu kebijakan akan berhasil jika pelaksana kebijakan dapat menerima kebijakan yang dituangkan pada pelaksanaan kinerja yang baik. Hal ini karena kebijakan yang ada bukan merupakan hasil formulasi masyarakat yang sangat mengenal

permasalahan yang dirasakan. Pada variabel ini, terdapat beberapa nilai yang ada didalamnya yaitu, respon implementor, kognisi dan intensitas disposisi implementor.

e. Karakteristik Agen Pelaksana

Agen pelaksana menjadi salah satu variabel yang cukup penting dalam mencapai keberhasilan implementasi suatu kebijakan. Keberhasilan implementasi kebijakan ini banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang sesuai dengan para agen pelaksana. Selain itu, Keberhasilan suatu kebijakan juga cukup dipengaruhi dari luasnya cakupan kebijakan, semakin luas cakupan implementasi suatu kebijakan, maka semakin besar agen pelaksana yang dilibatkan. Pada agen pelaksana ini karakteristik yang dimaksud mencakup Standar Operasional Prosedur dan Fragmentasi. Standar Operasional Prosedur ini berupa standar dalam pelaksanaan suatu prosedur pekerjaan untuk mendapatkan hasil yang maksimal. Sementara itu fragmentasi merupakan penyebaran tanggung jawab pada beberapa badan yang berbeda sehingga memerlukan kordinasi diantara badan-badan yang terlibat.

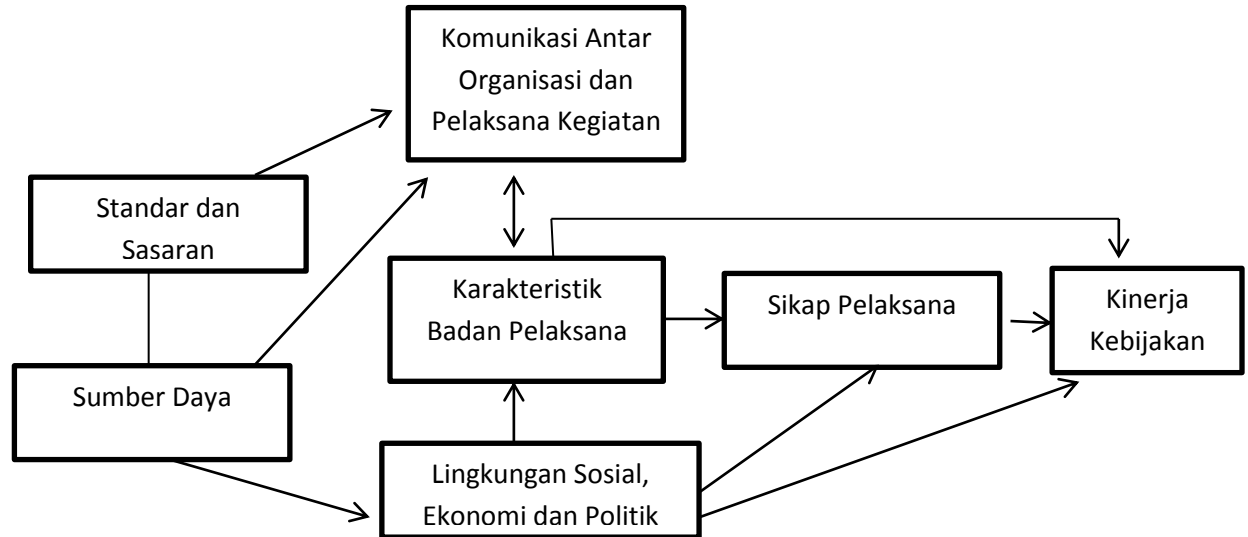
f. Kondisi Sosia, Ekonomi dan Politik

Lingkungan eksternal menjadi salah satu yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, diperlukan lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang kondusif dalam implementasi kebijakan sehingga kebijakan dapat diimplementasikan dengan maksimal dan tujuan yang ada dapat tercapai.



Gambar 1.4.

## Model Implementasi Kebijakan Van Meter dan Van Horn



Sumber : Subarsono, 2013 : 100

### 3) Teori Merilee S. Grindle

Keberhasilan implementasi menurut Merilee S. Grindle (dalam Subarsono, 2011: 93) dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Variabel tersebut mencakup: sejauhmana kepentingan kelompok sasaran atau *target group* termuat dalam isi kebijakan, jenis manfaat yang diterima oleh *target group*, sejauhmana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan, apakah letak sebuah program sudah tepat, apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementornya dengan rinci, dan apakah sebuah program didukung oleh sumberdaya yang memadai.

Sedangkan Wibawa mengemukakan model Grindle ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, barulah implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat *implementability* dari kebijakan tersebut. Isi kebijakan tersebut mencakup hal-hal berikut:

- a. Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan.
- b. Jenis manfaat yang akan dihasilkan.
- c. Derajat perubahan yang diinginkan.
- d. Kedudukan pembuat kebijakan.
- e. (Siapa) pelaksana program.
- f. Sumber daya yang dihasilkan

Sementara itu, konteks implementasinya adalah:

- a) Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat.
- b) Karakteristik lembaga dan penguasa.
- c) Kepatuhan dan daya tanggap.

Keunikan dari model Grindle terletak pada pemahamannya yang komprehensif akan konteks kebijakan, khususnya yang menyangkut dengan implementor, penerima implementasi, dan arena konflik yang mungkin terjadi di antara para aktor implementasi, serta kondisi-kondisi sumber daya implementasi yang diperlukan.

#### 4) Teori Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier

Menurut Mazmanian dan Sabatier (dalam Subarsono, 2011: 94) ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yakni

- a. karakteristik dari masalah (*tractability of the problems*)
- b. karakteristik kebijakan/undang-undang (*ability of statute to structure implementation*)
- c. variabel lingkungan (*nonstatutory variables affecting implementation*).

Pada penelitian ini penulis menggunakan teori model implementasi kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn karena kekompleksan variabel yang dimuat dalam teorinya. Selain itu kebijakan yang diambil cukup luas cakupannya karena menyangkut beberapa aspek mulai dari ekonomi, lingkungan, sosial hingga politik.

### 1.6 Fenomena Penelitian

Implementasi Kebijakan merupakan pelaksanaan regulasi atau peraturan mengenai suatu kegiatan yang diatur sedemikian rupa dan dituangkan dalam dokumen kebijakan. Pada tahap implementasi ini, apa yang telah direncanakan dan disusun pada tahap formulasi kebijakan dilaksanakan langsung pada sasaran kebijakan. Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral di Provinsi Jawa Tengah yang memuat mekanisme perizinan pertambangan batuan telah

berlaku sejak akhir 2016 terhitung telah berjalan 3 (tiga) tahun lebih, namun sampai saat ini masih banyak ditemui pertambangan tanpa izin (PETI) yang banyak ditemui di berbagai daerah di Jawa Tengah. Bahkan hingga tahun 2017 terdapat 432 pertambangan tanpa izin yang telah ditindak oleh Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral Provinsi Jawa Tengah .( Dokumen PETI di Jawa Tengah Tahun 2017).

Jumlah tersebut tidak termasuk pertambangan tanpa izin yang sampai saat ini belum ditindak dan masih beroperasi secara bebas, salah satunya yang masih bisa ditemui di Kabupaten Brebes. Berangkat dari masalah tersebut peneliti ingin melihat apa yang sebenarnya terjadi dengan implementasi kebijakan pertambangan batuan khususnya di Kabupaten Brebes.

Untuk melihat implementasi perizinan pertambangan batuan di Jawa Tengah berdasarkan Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral di Jawa Tengah peneliti menganalisa menggunakan model implementasi menurut teori Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn dimana pada teorinya tersebut, Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn menyebutkan terdapat enam variabel yang mempengaruhi implementasi, yakni :

a. Standar dan Sasaran Kebijakan

Untuk variabel standar dan sasaran kebijakan, poin yang ingin dilihat yaitu mengenai **sasaran kebijakan, tujuan kebijakan** serta **ukuran kebijakan**. Suatu kebijakan dapat dikatakan berhasil jika dapat memenuhi ukuran kebijakan serta mencapai tujuan kebijakan yang telah ditentukan. Suatu kebijakan seringkali sulit merealisasikan tujuannya karena kebijakan dibuat terlalu ideal dan tidak realistis dengan budaya sosial yang ada pada level pelaksana kebijakan.

b. Sumberdaya

Sumber daya menjadi salah satu variabel yang menentukan keberhasilan dari implementasi kebijakan. Seringkali kita menemui kebijakan yang tidak maksimal implementasinya karena kurangnya sumber daya maupun kurangnya kemampuan pelaksana kebijakan dalam memanfaatkan sumber daya yang ada. Dalam hal ini sumber daya yang dimaksud berupa **sumber daya manusia, sumber daya materi dan metoda**.

c. Komunikasi Antar Organisasi

Suatu kebijakan yang cakupannya luas melibatkan beberapa badan yang pada akhirnya membutuhkan adanya **koordinasi** antara badan-badan tersebut. Koordinasi yang baik antar badan-badan yang terlibat dapat meminimalisir adanya kesalahan. Semakin banyak badan-badan yang terlibat dalam implementasi kebijakan menyebabkan semakin besarnya peluang terjadinya kesalahan akibat kurangnya koordinasi. **Untuk variabel ini penulis ingin**

**melihat bagaimana bentuk komunikasi antar organisasi yang terlibat dalam perizinan pertambangan batuan dan apakah komunikasi tersebut sudah berjalan dengan baik atau tidak.**

d. Sikap Antar Pelaksana (Disposisi Implementor)

Keberhasilan implementasi suatu kebijakan juga ditentukan oleh penerimaan dari pelaksana kebijakan. Suatu kebijakan akan berhasil jika pelaksana kebijakan dapat menerima kebijakan yang dituangkan pada pelaksanaan kinerja yang baik. Hal ini karena kebijakan yang ada bukan merupakan hasil formulasi masyarakat yang sangat mengenal permasalahan yang dirasakan. **Pada variabel ini, terdapat beberapa nilai yang ada didalamnya yaitu, respon implementor, kognisi dan intensitas disposisi implementor.**

e. Karakteristik Agen Pelaksana

Agen pelaksana menjadi salah satu variabel yang cukup penting dalam mencapai keberhasilan implementasi suatu kebijakan. Keberhasilan implementasi kebijakan ini banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang sesuai dengan para agen pelaksana. Selain itu, Keberhasilan suatu kebijakan juga cukup dipengaruhi dari luasnya cakupan kebijakan, semakin luas cakupan implementasi suatu kebijakan, maka semakin besar agen pelaksana yang dilibatkan. **Pada agen pelaksana ini karakteristik yang dimaksud mencakup Standar Operasional Prosedur dan Fragmentasi.** Standar Operasional Prosedur ini berupa standar dalam pelaksanaan suatu prosedur

pekerjaan untuk mendapatkan hasil yang maksimal. Sementara itu fragmentasi merupakan penyebaran tanggung jawab pada beberapa badan yang berbeda sehingga memerlukan kordinasi diantara badan-badan yang terlibat.

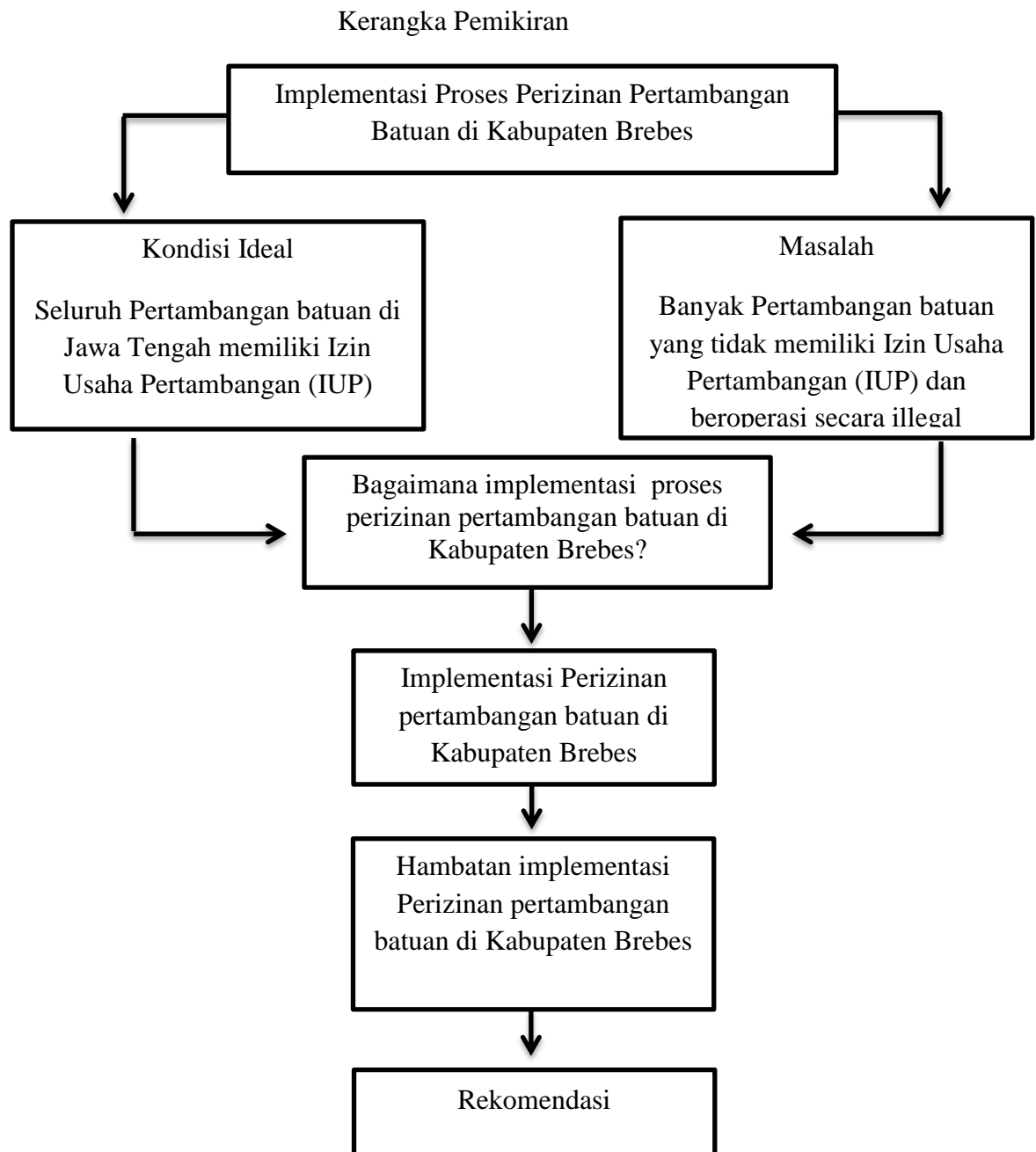
f. Kondisi Sosial, Ekonomi dan Politik

Lingkungan eksternal menjadi salah satu yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, diperlukan **lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang kondusif dalam implementasi kebijakan sehingga kebijakan dapat diimplementasikan dengan maksimal dan tujuan yang ada dapat tercapai**. Pada variabel ini peneliti ingin melihat apakah kondisi sosial berupa dukungan dari masyarakat dan keterbukaan masyarakat akan kebijakan pertambangan sudah baik atau bekum. Selain itu, peneliti juga ingin melihat apakah tingkat ekonomi berpengaruh terhadap implementasi kebijakan pertambangan di Kabupaten Brebes. Sementara untuk kondisi politik, peneliti ingin melihat apakah pemerintah mendukung dan responsif dengan kebijakan pertambangan batuan di Kabupaten Brebes.

Keenam variabel tersebut menjadi ukuran untuk melihat bagaimana proses implementasi perizinan pertambangan batuan berdasarkan Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral di Provinsi Jawa Tengah

dengan melihat masing-masing variabel dalam konteks pelaksanaan di lapangan.

Gambar 1.5





## 1.7 Metode Penelitian

### 1.7.1 Desain Penelitian

Penelitian ini sendiri akan menggunakan penelitian kualitatif, pemilihan penelitian kualitatif ini karena penulis ingin lebih mendeskripsikan permasalahan yang ada dan berupaya mencari makna dari data yang didapatkan. Pendekatan dalam penelitian kualitatif lebih menempatkan manusia sebagai subjek utama dalam peristiwa, dan memandang posisi manusia sebagai penentu utama perilaku individu dan gejala sosial.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif sebagaimana telah diuraikan terkait penelitian kualitatif sebelumnya, dengan pendekatan tujuan sebagai penelitian Eksploratif (Penjajakan) dimana pada penelitiannya tersebut bersifat terbuka, masih mencari dan belum mempunyai hipotesa, pengetahuan penelitian tentang gejala yang ingin diteliti masih kurang, sehingga penelitian penjajakan sering dilakukan sebagai langkah pertama untuk penelitian penjelasan maupun penelitian deskriptif. Melalui eksploratif tersebut masalah penelitian dapat dirumuskan dengan lebih jelas dan terinci (Pasolong, 2016, p. 75)

### 1.7.2 Situs Penelitian

Situs penelitian adalah *locus* atau tempat pelaksanaan penelitian (setting tempat). Pada penelitian ini, penulis memilih lokus Kabupaten Brebes.

### 1. 7.3 Subjek Penelitian

Pada penelitian ini, informan yang dibutuhkan adalah seluruh aktor kebijakan dan stakeholders yang terkait dalam Implementasi Perizinan Pertambangan Batuan Berdasarkan Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Pelayanan Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral di Provinsi Jawa Tengah (Studi Kasus Perizinan Pertambangan Batuan di Kabupaten Brebes) , yaitu :

1. Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Provinsi Jawa Tengah (Bidang Pelayanan Perizinan)
2. Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral Cabang Slamet Utara (Seksi Geologi, Mineral dan Batubara)
3. Dinas Lingkungan Hidup dan Pengelolaan Sampah Kabupaten Brebes (Bidang Perencanaan dan Penataan Hukum Lingkungan)
4. Pengusaha Tambang Berizin di Kabupaten Brebes
5. Penambang tanpa izin di Kabupaten Brebes.

### 1. 7.4 Jenis Data

Jenis data yang digunakan adalah data berupa uraian kata atau frasa yang menggambarkan kondisi yang ada bukan jenis data bersifat *numeric* atau angka.

### 1. 7.5 Sumber Data

Pada penelitian ini menggunakan sumber data primer yang berasal dari jawaban atas pertanyaan yang diajukan kepada informan saat dilakukan wawancara mengenai Implementasi Proses Perizinan Pertambangan Batuan di Kabupaten Brebes. Selain itu peneliti juga menggunakan data sekunder yang berasal dari studi kepustakaan yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

### 1. 7.6 Teknik Pengumpulan Data

Pada penelitian ini, peneliti akan menggunakan teknik wawancara, observasi, dan ditambah dengan studi kepustakaan. Wawancara dilakukan dengan beberapa informan yang dapat memberikan informasi mengenai implementasi kebijakan pertambangan batuan di Kabupaten Brebes, Adapun narasumber atau informan ini dipilih berdasarkan kemampuan dan pengetahuan narasumber atau informan mengenai permasalahan yang diteliti. Narasumber atau informan yang dipilih oleh penulis diantaranya :

1. Nama : Dra. ST Khasanaturodhiyah, M.Si  
Jabatan : Kepala Seksi Administrasi Perizinan Bidang Kesra dan Lingkungan Dinas Perneranan Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Provinsi Jawa Tengah
2. Nama : Eko Budi Santoso, ST  
Jabatan : Kepala Seksi Geologi, Mineral dan Batubara Cabang ESDM Wilayah Slamet Utara
3. Nama : Woro  
Jabatan : Staf Bidang Perencanaan dan Penataan Hukum Lingkungan

Dinas Lingkungan Hidup dan Pengelolaan Sampah Kabupaten  
Brebes

4. Nama : Warsisi  
Pekerjaan : Pengusaha Tambang Batuan
5. Nama : Andi  
Pekerjaan : Penambang tanpa izin

Sementara itu untuk observasi dilakukan oleh peneliti dengan mendatangi langsung kawasan pertambangan tanpa izin di Desa Malahayu Kecamatan Bajarharjo Kabupaten Brebes untuk melihat bagaimana keadaan pertambangan sekaligus melihat langsung bagaimana pertambangan tanpa izin beroperasi. Sementara itu untuk studi kepustakaan dilakukan dengan menemukan data-data yang mendukung dalam penelitian implementasi proses perizinan pertambangan batuan di Kabupaten Brebes.

#### 1. 7.7 Analisis dan Interpretasi Data

Analisis data pada penelitian ini dilakukan melalui 4 (empat tahap) berdasarkan Miles dan Huberman (Herdiansyah 2010:164) yaitu :

##### 1) Pengumpulan data

Data yang diperoleh dari hasil wawancara, observasi, dan dokumentasi dicatat dalam catatan lapangan yang berisi tentang apa yang dilihat, didengar, dirasakan, dan temuan apa yang dijumpai selama penelitian yang merupakan bahwa rencana pengumpulan data untuk tahap berikutnya Data yang di

maksud adalah data yang berubungan dengan pelaksanaan kebijakan perizinan pertambangan batuan di Kabupaten Brebes.

## 2) Reduksi Data

Reduksi data adalah kegiatan merangkum hal – hal penting untuk kemudian dicari tema dan pola nya. Reduksi data dalam penelitian ini digunakan karena data yang didapat dari lapangan jumlahnya akan sangat banyak sehingga diperlukan penyederhanaan data hasil penelitian.

## 3) Penyajian Data

Penyajian data dilakukan dengan menyusun berbagai informasi yang telah didapatkan mengenai pelaksanaan perizinan pertambangan batuan di Kabupaten Brebes. Data yang telah direduksi disajikan ke dalam uraian singkat, grafik, tabel, diagram dan sebagainya, sehingga memudahkan peneliti dan pembaca untuk memahami permasalahan dan langkah penyelesaiannya.

## 4) Penarikan Kesimpulan

Pada tahap penarikan kesimpulan ini dilakukan penarikan kesimpulan sementara dari interpretasi peneliti, dimana dilakukan penggambaran makna dari data yang ditampilkan. Penarikan kesimpulan bersifat sementara karena keadaan yang dapat berubah sewaktu – waktu, jika bukti lain lebih kuat untuk selanjutnya.

### 1. 7.8 Kualitas Data

Pada penelitian ini peneliti menggunakan metode Triangulasi yang dapat diartikan bahwa proses penarikan uji kesubjektifan bukti-bukti untuk menentukan apakah bukti tersebut dapat diolah secara logis dan konseptual sehingga menjadi hasil akhir untuk setiap kaitan rangkaian. Untuk metode triangulasi yang digunakan, pada penelitian ini peneliti menggunakan triangulasi sumber data dan triangulasi metode. Triangulasi sumber adalah untuk menguji kredibilitas data dilakukan dengan cara mengecek data yang telah diperoleh melalui beberapa sumber. Data dari berbagai sumber tersebut, nantinya dideskripsikan, dikategorisasikan, mana pandangan yang sama, yang berbeda, dan mana yang spesifik dari sumber-sumber itu, tidak bisa dirata-ratakan seperti dalam penelitian kuantitatif. Sementara itu, triangulasi metode ialah mengecek data kepada sumber yang sama dengan teknik yang berbeda, misalnya data diperoleh dengan wawancara, lalu dicek dengan observasi, dan dokumentasi.